MILITARY POLICE COMPLAINTS COMMISSION

COMMISSION D'EXAMEN DES PLAINTES CONCERNANT LA POLICE MILITAIRE

Special Report

INTERFERENCE WITH MILITARY POLICE INVESTIGATIONS: WHAT IS IT ABOUT?

Canada

103-02369/

MILITARY POLICE COMPLAINTS COMMISSION

COMMISSION D'EXAMEN DES PLAINTES CONCERNANT LA POLICE MILITAIRE

Special Report

INTERFERENCE WITH MILITARY POLICE INVESTIGATIONS: WHAT IS IT ABOUT?

December 2002

Canada

TABLE OF CONTENTS

A WORD FROM THE CHAIRPERSON 2
Summary 3

INTRODUCTION 4
The Need for Change 4
The Commission's Mandate 5

THE MILITARY POLICE 6
The Duties of Military Police Members 6
Coexistence of a Dual Status 7

INTERFERENCE COMPLAINTS 9
The Concept of Interference 9
Intimidation and Abuse of Power may Constitute Interference 10
Not all Intervention Constitutes Interference 10
Distinction between Interference Complaints in the Police Ethics Domain and Criminal Code Obstruction 14

CONCLUSION 16

BIBLIOGRAPHICAL TABLES 18

A WORD FROM THE CHAIRPERSON

Members of the Military Police are an integral component of the military justice system and constitute the first link in the system's chain. Like their colleagues in civilian police forces, they are authorized to exercise special powers. Take, for example, their power to detain, arrest or search.

It is crucial that members of the Military Police be able to perform their police functions independently and objectively. As was noted recently by the Supreme Court of Canada: *"A police officer investigating a crime is not acting as a government functionary or as an agent of anybody."*[1] The legislator has recognized this principle in the *National Defence Act*, in deciding to offer special recourse to members of the Military Police in the event of interference in their police investigations.

The Military Police Complaints Commission has the exclusive authority to handle this type of complaint. However, the Commission receives very few interference complaints each year compared to the number of conduct complaints received. This might seem surprising. I have observed that members of the Military Police and the Canadian Forces are not fully aware of this avenue of recourse and the principles behind it.

I am therefore particularly pleased to present an initial report, which I hope will help to correct this situation. This is a first step for the Commission. I sincerely believe that we should play a larger role in informing and raising awareness among members of the military community. To this end, we will begin publishing reports annually on subjects of interest to our clientele. Moreover, my staff and I are already discussing the next report. We hope that the enclosed document will attract enough interest and that we will count you among our readers of these reports, in the course of the years.

If you have comments or suggestions, please do not hesitate to contact us. The Commission is at your service!

Ottawa, December 2, 2002

Louise Cobetto
Chairperson
Military Police Complaints Commission

[1] *R. v. Campbell*, (1999), 1 R.C.S. 565, par. 28

SUMMARY

As members of both the military and the police, military police perform their duties within a very particular context. For this reason, they must follow varying standards of conduct, depending on whether or not they are performing police functions. In fact, as a police officer, while subject to a certain degree of supervision and guidance by supervisory members of the Military Police, they must be able to perform their policing duties independently of the Canadian Forces Chain of Command. However, because they are also members of the military, they must respect orders from their superiors, whether or not they are Military Police members. This dual role can result in members of the Military Police having to face difficult decisions and tackle delicate situations.

The Parliament of Canada recognized this situation when, in 1998, it amended the *National Defence Act* (hereinafter referred to as the "*Act*") and provided recourse through section 250.19 of the *Act*. Military Police members may now submit a complaint to the Military Police Complaints Commission (hereinafter referred to as the "Commission") if a member of the Canadian Forces or a senior official of the Department of National Defence interferes or attempts to interfere with police investigations. The Commission has the exclusive authority to handle interference complaints.

However, defining the concept of interference is not easy. Although the *Act* stipulates that intimidation and the abuse of authority are tantamount to interference, it does not precisely define the concept. It can be maintained that direct intervention by a superior who is not a Military Police supervisor or by a senior official of the Department of National Defence constitutes interference. Indirect interventions can also be considered as interference when they involve attempting to compromise the work of a member of the Military Police, encouraging an individual not to collaborate, or leaking information. Each case should be examined individually. Nevertheless, it is also important to keep in mind that appropriate supervision and guidance by Military Police supervisory staff do not constitute interference. Military Police members, like their colleagues in civilian police forces, must be accountable for their actions.

It is important to differentiate the interference complaint as defined in the *National Defence Act* from that in the *Criminal Code*, despite the coexistence of these two avenues of recourse. The burden of proof required for an interference complaint of an ethical nature is less than that required for one of a criminal nature. For an interference complaint to be considered as valid, it is not necessary to establish the intent to interfere, nor must it be proven beyond a reasonable doubt. Finally, it is important to note that reports issued by the Commission Chairperson are not intended to punish, but rather to suggest concrete corrective measures to resolve the complaint and improve the military justice system in general.

During the next legislative review, the Chairperson intends to propose amendments to the *Act* to introduce protection against reprisals for Members of the Military police.

INTRODUCTION

The purpose of this document is to shed light on the interference complaint process. In doing so, an awareness of the duties performed by the Military Police members is essential as this process exists first and foremost to support them in the performance of their duties. Attention should also be drawn to the dual role (military and police) inherent in the Military Police Service.

We hope this document will also assist Unit Commanders to identify potential situations in which their intervention could constitute interference. The concept of interference is discussed with examples of acts or failures to act that may constitute interference and, in some cases, obstruction. The importance of distinguishing the offence of obstruction, as defined in the *Criminal Code*,[2] from interference in the police ethics domain is underlined.

Finally, shortcomings of the *National Defence Act*[3] are outlined in this Report, as well as the commitment of the Military Police Complaints Commission[4] (hereinafter referred to as "the Commission") to finding solutions.

The Need for Change

Before dealing directly with the subject of interference complaints, it is important to understand some recent history that led to the creation of the Commission and its mandate. Many amendments have been made to the *National Defence Act* in response, for example, to the recommendations of the Special Advisory Group on Military Justice and Military Police Investigative Services, of the Military Police Services Review Group (the Dickson and Belzile reports)[5] and of the Somalia Commission of Inquiry.[6]

At the time, there were serious deficiencies in the military justice system and improvements in oversight, transparency and the effectiveness of the Military Police's activities were needed. Among other things, the Commanders were not only responsible for operational priorities and resources allocations, they also had direct control of the investigations undertaken by the Military Police. Therefore, it came as no surprise that certain problems arose, such as a lack of co-operation by officers and by enlisted personnel, difficulty in investigating superiors and restrictions imposed on investigations by Commanders. In fact, Commanders had both disciplinary powers and judicial powers. Moreover, they could serve arrest warrants and search warrants, launch investigations, dismiss accusations of disciplinary or criminal offences and sit in judgment of most Military Police members. With the new amendments, the Commander's powers have been somewhat curtailed.

---

[2] R.S.C. 1985, c. C-46.

[3] R.S.C. 1985, c. N-5.

[4] *An Act to Amend the National Defence Act and to Make Consequential Amendments to Other Acts*, S.C. 1998, c. 35, at s. 82 amending R.S.C. 1985 c. N-5.

[5] Canada, Special Advisory Group on Military Justice and Military Police Investigation Services, *Report of the Special Advisory Group on Military Justice and Military Police Investigation Services* (Ottawa: Department of National Defence, 1997) (Dickson Report I); Canada, Special Advisory Group on Military Justice and Military Police Investigation Services, *Report on Quasi-Judicial Role of the Minister of National Defence* (Ottawa: Department of National Defence, 1997) (Dickson Report II); Canada, Military Police Services Review Group, *Report of the Military Police Services Review Group* (Ottawa: Department of National Defence, 1998) (Belzile Report).

[6] Commission of Inquiry Into the Deployment of Canadian Forces to Somalia, *Dishonoured Legacy*, vols. 1, 2, 3, 4, 5. (Ottawa: Minister of Public Works and Government Services Canada, 1997).

The independence of the Military Police from the Chain of Command had to be ensured, especially when investigations work involved serious disciplinary offences and cases of misconduct of a criminal nature. The urgency of winning back public confidence in the Canadian Forces, as well as the confidence of Canadian Forces members in their own organization, and of maintaining that confidence, was paramount.

To this end, following the recommendations made by the various working groups, the Commission was created as a civilian body independent of the Department of National Defence and the Canadian Forces.

The Commission's Mandate

The Commission is mandated to monitor, review and report on complaints about the conduct of members of the Military Police in the performance of their policing duties and functions. As opposed to criminal or civil matters, the Commission's focus is ethical in nature.

Under section 250.19 of the *National Defence Act*, the Chairperson of the Commission has the exclusive power to investigate complaints about interference with Military Police investigations by any officer, non-commissioned member or senior official of the Department of National Defence. The Chairperson may decide at any time to conduct an investigation, to refuse to conduct one or to direct that an investigation be ended for the reasons set out in subsection 250.35(2) of the *National Defence Act*, namely, if the complaint is frivolous, vexatious or is made in bad faith, if the complaint could more appropriately be dealt with under another procedure or if, having regard to the circumstances, investigation or further investigation is not necessary or reasonably practicable.

Further, section 250.38 allows the Chairperson, if she considers it advisable in the public interest, at any time during her investigation of an interference complaint, to cause the Commission to conduct an investigation. Finally, if circumstances warrant, the Chairperson may also call a hearing to investigate allegations contained in an interference complaint.

The interference complaint process is engaged as soon as a Military Police member files an interference complaint with the Commission. As a complainant, it is important that the Military Police member has confidence in the Commission. The subject of the complaint must also be convinced of the independence and professionalism of the Commission as well as of the integrity of the complaint process.

While similar civilian oversight bodies exist for the majority of provincial and municipal police services in Canada and for members of the Royal Canadian Mounted Police, no other body responsible for examining complaints about police officers has been given explicit power over complaints of interference.

THE MILITARY POLICE

The Duties of Military Police (MP) Members

Paragraph 7 of the *Security Orders for the Department of National Defence and the Canadian Forces*[7] states that "MP are the primary police force of jurisdiction and exercise of police authority (...)." Members of the Military Police, specially designated pursuant to section 156 of the *National Defence Act*, constitute an essential element of the military justice system. A "specially designated" member includes any officer appointed to perform military policing duties and any service member appointed as a Military Police member and having the skills required to exercise these functions. Military Police members must be in legitimate possession of a military police badge and an official military police identity card.[8] Their principal role in the Canadian Forces is to maintain order and ensure respect for the law, including the *Code of Service Discipline*[9] and criminal law. Military Police members therefore, have the power to make arrests, to conduct a search and a seizure, to investigate and to use force in certain circumstances.

In addition to the authority conferred on them by the *National Defence Act*, Military Police members have powers as peace officers within the meaning of section 2 of the *Criminal Code*, since this provision includes officers and non-commissioned members of the Canadian Forces appointed under section 156 of the *National Defence Act*. Consequently, a Military Police member may lay charges under the *Criminal Code* in civilian courts when he acts as a peace officer. A Military Police member can also exercise certain powers, including the power of arrest set out in section 495 of the *Criminal Code*. Finally, a Military Police member, who has been assigned as an investigator in the Canadian Forces National Investigation Service, may also lay charges under the *Code of Service Discipline*.[10]

The *National Defence Act* provides that any person subject to the *Code of Service Discipline* who commits an offence under that Code, the *Criminal Code* or another federal statute, will be judged under the military justice system. Before exercising their police authority outside a Defence property, Military Police members must first ensure that another Police Service does not have greater jurisdiction over the matter in question. The existence of an apparent link with military service is essential. If it exists, the matter will be considered and dealt with as an offence under the *Code of Service Discipline*.[11] Outside Canada, military police investigations and reports must comply with international agreements and practices. However, in Canada, murder and manslaughter offences and the offences set out in sections 280 to 283 of the *Criminal Code* concerning the abduction of minors are beyond the jurisdiction of military courts. When an offence under the jurisdiction of civilian authorities is

[7] Commission of Inquiry Into the Deployment of Canadian Forces to Somalia, *supra* note 5, vol. 1, at 100, quoting the Security Orders for the Department of National Defence and the Canadian Forces, *Military Police Procedures*, vol. 4, chapter 2-1, at para. 7 and following.
[8] *Queen's Regulation and Orders for the Canadian Forces*, at s. 22.02(2).
[9] *National Defence Act*, *supra* note 2 at Part III.
[10] *Queen's Regulations and Orders for the Canadian Forces*, at s. 107.02 (c).
[11] Commission of Inquiry Into the Deployment of Canadian Forces to Somalia, *supra* note 5, vol. 1 at 100, paras. 8 and 9.

reported to the Military Police, the Military Police member must report it promptly to the Crown Prosecutor or to the appropriate Police Service. Investigations conducted by the Military Police in such matters will normally be conducted in parallel or concurrently with any investigation conducted by a civilian Police Service, and the results, if circumstances warrant, may be reported to the local authorities. In any event, such offences must be the subject of a military police report.[12]

The Military Police therefore has jurisdiction over all persons subject to the *Code of Service Discipline* regardless of their rank, situation or location.[13] They also have jurisdiction over all persons, including civilians, who are on or in the property of the Department of National Defence.[14]

When a complaint is filed with a Commander or with the Military Police, or if there is reason to believe that an offence has been committed under the *Code of Service Discipline*, an investigation must be launched to determine if there are sufficient grounds for a charge to be laid.[15]

The investigation is assigned either to the Canadian Forces National Investigation Service, to the Military Police or to the Unit to which the suspect belongs, depending on the nature of the offence. Accordingly, if the matter involves an offence of a serious, delicate or complex nature, the Canadian Forces National Investigation Service will take charge of the investigation. If the Canadian Forces National Investigation Service relinquishes its authority over a given offence, the Military Police will assume responsibility. Offences which are not of a serious, delicate or complex nature, are the jurisdiction of the Military Police or of the Unit to which the suspect belongs.

Finally, in addition to their police duties, Military Police members perform important military duties since, as part of operations, they are responsible for guarding and supervising detainees or prisoners of war, overseeing detention barracks and conducting route surveys.

Coexistence of a Dual Status

A Military Police member may decide, on his own authority, to investigate and to choose the methods to do so. It must also be born in mind that Military Police members are, first and foremost, members of the Canadian Forces. As such, they have a dual status, which they must deal with at all times.

On the one hand, as Canadian Forces members, they are required to respect the orders of the Chain of Command. They may receive orders from their Commander about incidents requiring investigation and they report to him, operationally, on the police services and advice they provide. Their prospects for promotion are in part linked

[12] *Ibid.* at 101, para. 10.
[13] *Ibid.* at 100, para. 7a.
[14] *Ibid.* at para. 7b; *National Defence Act*, *supra* note 2 at ss. 60(1)(c), 60(1)(f).
[15] *Queen's Regulations and Orders for the Canadian Forces*, at s. 106.02.

to their Commander's evaluation. It may therefore be difficult for Military Police members to treat their superiors as witnesses and, even more so, as suspects. Moreover, a comprehensive military police investigation could bring discredit on the Commander and the Unit to whom the Military Police member belongs or on the Canadian Forces. A strong sense of loyalty and obedience to the Chain of Command and of camaraderie with regard to military subordinates can result in difficult choices, especially when measures must be taken against colleagues or superiors.

The establishment of the Canadian Forces National Investigation Service ensured hierarchical independence in investigations involving matters of a serious, delicate or complex nature, because the Provost Marshal has supervisory and monitoring authority over the activities of the Canadian Forces National Investigation Service. However, in less important matters, the Military Police is under the responsibility of each Commander, and it is the latter who ultimately decides what measures to take when an investigation is completed.

On the other hand, in performing their police duties, Military Police members must be able to act independently, without interference or influence, whether intentional or not, from the Chain of Command, members or non-authorized personnel. The policing duties fulfilled by the Military Police are similar to those of other police forces and include law enforcement, crime prevention and investigations. To carry out these duties, Military Police members are invested with special powers, including the power to arrest, to search a person, to place a person into custody, the use of reasonable force and the ability, for investigators with the Canadian Forces National Investigation Service, to lay charges. These powers require respect for different professional standards than those required of a non-police member of the Canadian Forces.

To ensure respect for these standards, a police service must have a system that protects the individual against possible internal abuses of power and that ensures his ability to report while preserving the level of independence he needs to retain public confidence. Military Police members appointed to the Canadian Forces National Investigation Service as well as Military Police members assigned to the bases/wings have a right to conduct their investigations without fear of interference. That is why the amendments to the *Act*, with the creation of the Commission, have resulted in a specific mechanism for responding to allegations of interference with military police investigations, among others, by the Chain of Command or by a senior official of the Department of National Defence.

INTERFERENCE COMPLAINTS

The Concept of Interference

In implementing the new reforms of the military justice system, it became necessary to find a balance between the authority of the Chain of Command over the Military Police and the independence of Military Police investigations as well as a balance between the absolute discretion of Commanders to lay charges and the need for procedural transparency and impartiality. One method of doing so was the adoption, by Parliament, of a provision allowing a Military Police member to file an interference complaint with the Commission when an officer, a non-commissioned member or a National Defence official interferes with, or intervenes in, an investigation the member is conducting or supervising. Subsection 250.19(1) of the *National Defence Act* reads as follows:

> 250.19(1) Any member of the military police who conducts or supervises a military police investigation, or who has done so, and who believes on reasonable grounds that any officer or non-commissioned member or any senior official of the Department has improperly interfered with the investigation may make a complaint about that person under this Division.
>
> (2) For the purposes of this section, improper interference with an investigation includes intimidation and abuse of authority.

There is little jurisprudence to define what is meant by interference. If we attempt to describe some situations that could lead to undue intervention or interference, it can certainly be said that direct intervention by a superior, who is not a supervising police member, or a senior official of the Department of National Defence, in the performance of a Military Police member's work constitutes interference. Interference may also take the form of actions that, although taken indirectly, nevertheless could compromise the Military Police member's work. Encouraging civilians or Canadian Forces members not to co-operate with an ongoing investigation, threatening reprisals against such persons if they intend to co-operate and leaking true or false information can also constitute a situation of interference.

Interference may occur at any stage of an investigation. It could even take the form of a superior's neglect to lend his support or of his failure to intervene to end a situation that is detrimental to the proper conduct of an investigation. Accordingly, in its report,[16] the Poitras Commission seriously questioned the attitude of the Director of the *Sûreté du Québec* at the time. The latter had assigned three of his investigators to examine alleged criminal offences involving police officers of his Force. Clearly, this investigation called into question the working methods of police officers of the *Sûreté du Québec* and threatened the organization's reputation. In the course of their investigatory work, the investigators encountered numerous obstacles and requested that the Director intervene with members of the

[16] Québec. Commission d'enquête chargée de faire enquête sur la Sûreté du Québec. *Rapport de la Commission d'enquête chargée de faire enquête sur la Sûreté du Québec (Commission Poitras)*. (Ste-Foy : Les Publications du Québec, 1999).

Sûreté du Québec to put an end, among other things, to intimidation and the express invitation of a number of police officers not to co-operate with the investigators. However, instead of supporting his investigators and speaking firmly to the police officers and by neglecting to investigate allegations of threats and intimidation against one of the investigators, the Director's refusal to take action seemed to endorse the attitude of certain members of the Police Force who wished to preserve its image and that of its officials.

Once again, it should be noted that interference may come from sources other than the Chain of Command or military police superiors. Senior officials of the Department of National Defence could also interfere with a Military Police investigation for various reasons.

Intimidation and Abuse of Power may Constitute Interference

In performing his duties, a Military Police member may be subjected to intimidation by an officer, non-commissioned officer or senior official of the Department of National Defence. Such acts constitute interference pursuant to the *National Defence Act*.[17] In order to more carefully define the concept of intimidation, decisions in criminal and police ethics cases were consulted.[18] The Federal Court, in the footnoted case, reviewed many decisions and restated the elements that constitute the offence of intimidation: the use of illicit means to force a person to perform an act or refrain from performing an act when he has the right to do so, the intention to do harm and the existence of actual damage. The Quebec Court also stated that intimidation implies threatening bodily gestures or the utterance of words likely to inspire fear in the person who is the object of such gestures or words.[19]

Abuse of authority may also constitute interference with a Military Police investigation. When there is abuse of authority, one or more of the following characteristics are present: wrongful, excessive or unfair use of authority; excess and abuse of power.[20] Essentially, abuse of authority consists of overstepping a power that has been conferred. The fact that a superior or a senior official of the Department takes advantage of his position of authority over a Military Police member in an excessive or inappropriate manner may therefore lead to interference.

Not All Intervention Constitutes Interference

The Military Police member is in charge of his investigation which includes the decision to provide information to the Chain of Command regarding an ongoing investigation. Operationally, the Commander may be informed of the subject matter of an investigation involving one of his employees, unless the information given could adversely affect the investigation. However, as

[17] *Supra* note 2 at s. 250.19(2).
[18] Among others, *Banco do Brasil S.A. v. Alexandros G. Tsavliris (The)*, [1992] 3 FC. 735 (FC.A.).
[19] *Dubuc v. Commissaire à la déontologie policière* (22 December 1999), Montréal 500-02-073800-992 (C.Q.).
[20] *Dumont et Gaudin v. Commissaire à la déontologie policière* (9 February 1995), Québec 200-02-007286-927 (C.Q.).

the Military Police Services Review Group stated in one of its directives:

> An example of information which a Commander would not normally require would be when search warrants are to be executed or in what order witnesses will be interviewed. Such decisions are made by those with carriage of the investigation, and the knowledge of such details carries a risk of inadvertent disclosure to the wrong parties which could endanger the investigation and/or reputation of the Commander.[21]

A military police superior may advise a military police investigator on the performance of his investigatory duties and make suggestions. Consequently, supervising or overseeing a Military Police member in the performance of his duties does not automatically give rise to an interference complaint against a Military Police superior.

In *Wool* v. *Canada*,[22] the Federal Court, Trial Division, refused to grant an injunction to a Royal Canadian Mounted Police Sergeant who had requested, among other things, that his Commander be forbidden from thwarting an investigation involving a former Yukon Minister, from assigning him to other duties, from removing him from the investigation or from taking any disciplinary actions against him.

Sergeant Wool had been appointed co-ordinator of a Unit assigned to investigate commercial crimes in the Yukon. One of his investigations involved a former Minister of Justice who, according to Sergeant Wool, had intervened to shield a property developer from criminal charges. In various documents, Royal Canadian Mounted Police Headquarters, the Assistant Deputy Attorney General and the *ad hoc* prosecutor appointed by the Attorney General concluded that the evidence was insufficient to lead to a guilty verdict, although doubts existed as to the actions of the Minister, and they refused to bring him to justice. One of these documents acknowledged the competency of Sergeant Wool, but also his lack of neutrality in the matter.

The Sergeant claimed that his superior's orders prevented him from exercising his right to lay an information under section 455 of the *Criminal Code* (now section 504). Faced with the investigator's relentlessness, a series of measures were gradually taken to bring an end to the needless waste of time and money. The Commander first informed Sergeant Wool that he would no longer head the special Unit and then removed him from the investigation. Finally, his posting out of the Yukon was recommended.

In its reasons, which are pertinent to the subject of this report, the Federal Court concluded first:

> A Commanding Officer is accountable to his superior and to the Crown, not to a staff-sergeant under him. He has the administrative discretion to decide what proportion of his resources will be deployed towards one particular investigation.

[21] Military Police Services Review Group, *supra* note 4, at directive 21.
[22] [1981] F.C.J. No. 506 (T.D.), online: QL (FCJ).

> (...)
> As appears from the material filed by the applicant himself, full consideration was given to the continuation of the investigation by the special prosecutor, by the director of Criminal Investigation, by the Commanding Officer and by the Assistant Deputy Attorney General of Canada.[23]

The Court added that it was not its role to take the place of properly appointed officials and to make administrative decisions in their place. In the Court's view, a Commander is certainly empowered to determine that an investigator, no matter how competent, has pursued a matter too long and has lost the necessary objectiveness. Regarding disciplinary actions, the Federal Court wrote that they are purely internal matters and that it is not up to the Court to monitor them, except in the case of abuse of power. In this case, Sergeant Wool did not establish that he had been treated unfairly.

This decision should not, however, constitute authorization for a superior to intervene in an investigation conducted by a police officer. Rather, we should remember one of the Court's conclusions to the effect that the duty of a police officer, in this case to lay an information, is not absolute and that its exercise is subject to legitimate orders received from his superior.

In short, an effective Police Service implies supervision and management of the members by a police superior. In the military context, the dual status of the Military Police member as a police officer and as a Military must be considered. The Military Police member is accountable to superiors, who are also Military Police members, and to the Commander of his Unit. However, the supervision of the police work must be the privilege of superiors invested with the military police status.

At a higher level of the military hierarchy, even the autonomy of the Canadian Forces Provost Marshal is not absolute. The responsibility for developing general policies and directions and for setting priorities belongs to the Vice Chief of the Defence Staff.[24] In order to respect the principles of independence in the hierarchical relationship in the military justice system, the Provost Marshal and the Vice Chief of Defence Staff, established an Accountability framework detailing their respective responsibilities. Written in 1998, this document responded to the recommendations of the Special Advisory Group on Military Justice and Military Police Investigation Services[25] and served as the foundation for the future relationship between the Vice Chief of the Defence Staff and the Provost Marshal. To conform to this framework, the Vice Chief of the Defence Staff has the power to establish strategic policies of policing duties. However, the Vice Chief of the Defence Staff must keep his distance from the Provost Marshal in relation to investigations in process, which limits the possibilities of interference. In 2001, the Chairperson and Mr. Thomas G. Flanagan, S.C., Member of the Commission, were consulted during the inde-

[23] *Ibid.* at paras. 17 and 18.
[24] *Military Police Policies and Technical Procedures*, (A-SJ-100-004/AG-000) chapter 1, Annex C.
[25] *Supra* note 4.

pendent revision of the Accountability Framework. Moreover, they appreciated to have had the opportunity of expressing their opinion and of contributing to the improvement of the military justice system.

Some provincial police laws contain provisions on the division of powers between the government, a commission or municipality and the management of a police force.[26] The assignment of these powers to an entity outside the Police Force is not incompatible with the principle of the latter's independence.[27] However, situations of interference are not always easily identifiable and there is some confusion between the accountability of the police and its independence from the government.[28]

In *R.* v. *Campbell*,[29] the Supreme Court of Canada, The Honourable William Ian Corneil Binnie writing, stated that, although the Commissioner of the Royal Canadian Mounted Police must report to the Solicitor General for certain purposes, he does not become an agent of government when he conducts criminal investigations and is not subject to any political directive.

It is understood that the government must fulfil its democratic mandate by ensuring that it has control over the police and is responsible for it. However, as a result of incidents that took place in Vancouver during demonstrations held in connection with the Asia Pacific Economic Cooperation Conference, Commissioner Ted Hughes wrote, "It is clearly unacceptable for the federal government to have the authority to direct the Royal Canadian Mounted Police's law enforcement activities, telling it who to investigate, arrest and prosecute, whether for partisan or other purposes. At the same time, it is equally unacceptable for the Royal Canadian Mounted Police to be completely independent and unaccountable, to become a law unto themselves."[30] Applying the principles set out in this report,[31] it can be concluded that the Military Police, when performing its law enforcement duties, is completely independent of the non military police Chain of Command and the government. When the Military Police perform non-military police duties, it is not completely independent, but it reports to the federal government through the Chief of the Defence Staff. The conduct of the Military Police would be reprehensible if, in respecting the illegitimate orders or directives of a senior departmental official, it acts contrary to the law, for example, the *Canadian Charter of Rights and Freedoms*[32].

---

[26] Among others, *Police Act*, R.S.Q. c. P-13.1, ss. 50, 83, 86; *Police Act*, R.S.A. 2000, c. P-17, ss. 27(1), 31(1)a), 31(1)b), 31(1)c); *Police Act*, R.S.B.C. 1996, c. 367, ss. 7(1)a), 23(1), 26(2)a), 26(2)b), 26(2)c), 26(4), 25(5), 34(1).

[27] Paul Cevssens, *Legal Aspects of Policing* (Saltspring Island: Earlscourt Legal Press, 1997) at chapter 1.3, where the author refers to the British Royal Commission on the Police, 1962 and the McDonald Commission in Canada.

[28] *Ibid.* at chapter 1.3.

[29] [1999] 1 S.C.R. 565.

[30] Canada, Commission for Public Complaints Against the RCMP, *Commission Interim Report (following a public hearing into the APEC Conference)* (Ottawa: 2001) at 82, 83, online: Commission for Public Complaints Against the RCMP < *http://www.cpc-cpp.gc.ca/fPub/APEC/fAPEC.pdf* > (date accessed: June 2002)

[31] *Ibid.* at 86; see also Canada, Commission of Inquiry Concerning Certain Activities of the Royal Canadian Mounted Police (McDonald Commission), *Freedom and Security under the Law* (Ottawa: Minister of Supply and Services, 1981).

[32] *Canadian Charter of Rights and Freedoms*, Part I of the *Constitution Act, 1982* (Schedule B to the *Canada Act 1982* (U.K.) 1982, c. 11

Distinction between Interference Complaints in the Police Ethics Domain and Criminal Code Obstruction

When a superior or an employee of the Department of National Defence hinders the progress of an investigation conducted by a Military Police member, the latter may decide to lay a complaint for obstruction under the *Criminal Code*. Resorting to this procedure does not affect the member's right to also file an interference complaint under the *National Defence Act*. The two remedies may be pursued in parallel, since a single act can in fact have more than one judicial consequence.[33] In fact, according to the principles developed by the Canadian tribunals, the conduct of an officer, a non-commissioned member or a National Defence official may be treated simultaneously under a process designed to look at ethical conduct following an interference complaint filed with the Commission and under an obstruction charge filed with a criminal court. However, it is essential to distinguish between the criminal offence of obstruction and interference under the *National Defence Act*, because the impact of each of these procedures is different.

Obstruction is defined in paragraph (a) of section 129 of the *Criminal Code*:

> 129. Every one who
> (*a*) resists or *wilfully* obstructs a public officer or peace officer in the execution of his duty or any person lawfully acting in aid of such an officer,
> (...)
> is guilty of
> (*d*) an indictable offence and is liable to imprisonment for a term not exceeding two years, or
> (*e*) an offence punishable on summary conviction.

[emphasis added]

To convince the court that such a criminal offence has been committed, the evidence must show that, beyond a reasonable doubt, the accused committed the act; otherwise, he will be acquitted. Consequently, it is necessary to prove the following three elements: obstruction, the fact that the peace officer was executing his duties and the wilful nature of the act the accused is alleged to have committed.[34]

The offence of obstructing the work of a peace officer in the execution of his duty therefore implies the evidence of a wilful act,[35] committed in the knowledge or expectation that its effect will be to hinder the work of the peace officer or make it more difficult.[36] Not only must the commission of the act be demonstrated, but also the intention to commit it. Further, wilful obstruction requires either a positive act or an omission to do something arising from a legal obligation.[37]

In the situations described in the previous section, dealing with interference with an investiga-

[33] *R. v. Wigglesworth*, [1987] 2 S.C.R. 541.
[34] *R. v. Dubien*, J.E. 2000-461 (Mun. Ct.); *R. v. Ure*, [1976] 6 A.R. 193 (Sup. Ct.).
[35] *R. v. Goodman* (1951), 99 C.C.C. 366 (B.C.C.A.).
[36] *R. v. Rousseau*, [1982] C.S. 461 (Qc.).
[37] *R. v. Lavin*, [1992] R.J.Q. 1843 (C.A.).

tion conducted or supervised by a Military Police member, it cannot, in some cases, be shown beyond a reasonable doubt that an offence of obstruction has been committed. The actions taken may sometimes be subtle in nature and the evidence will not allow a verdict of guilt against the suspect.

However, an interference complaint filed with the Commission does not require such a heavy burden of proof to be founded. Reasonable grounds to believe that there has been interference will be sufficient for the complaint to be dealt with by the Chairperson of the Commission. In addition, an involuntary or unintentional act may be the subject of such an investigation under the *National Defence Act*. If the investigation undertaken by the Chairperson or the Commission demonstrates that the act was involuntary or unintentional, this will certainly be taken into account by the Chairperson when she prepares her report. While the Chairperson does not have the power to impose fines, disciplinary actions or imprisonment, her intervention or that of the Commission can serve to rectify a situation, make recommendations and suggest measures to be taken. The findings of her report are not necessarily limited to the individual named in the complaint and they may enable a Unit, the Canadian Forces or the Department of National Defence to mend its ways or take the appropriate remedial action to prevent a similar situation from reoccurring. If necessary, the Commission may investigate a systemic situation. Finally, the Chairperson or the Commission's investigations are not limited to the allegations set out in the complaint; it may be proved necessary to take a look at previous facts or documents which allow a better response of the complaint. The Chairperson's reports are intended to propose concrete corrective measures to resolve the complaint as well as to improve the military justice system in general.

CONCLUSION

Issues of a *Police Policy Bulletin*,[38] which have since been revised, recognized the danger that the influence exerted by persons within the Chain of Command can represent, particularly persons in senior positions. Accordingly, it was stated that a Military Police member must inform the highest ranking official of the local Military Police of any attempt at illicit interference with an investigation of a *Criminal Code or Code of Service Discipline* offence.[39] It was stipulated that, if the allegation of illicit influence concerns a superior who is specially designated under section 156 of the *National Defence Act*, the service member must address his complaint to that person's immediate superior in the technical network of the Military Police.[40] Finally, the suspension of the appointment of a member of the Military Police was even contemplated when that person was subjected to wrongful or illicit influence in the exercise of his duties.[41] While it still remains difficult to identify the presence of interference, since each case requires individual review, this concept therefore existed well before the recent amendments to the *National Defence Act*.

Major changes have led to adjustments of values and procedures that were long the basis of the military justice system and the police. New concepts must now be integrated in day to day operations. There remains a great deal to accomplish. The Commission is aware of the reluctance that Military Police members may have to make interference complaints against members who have higher rank out of fear of reprisals. Fear of a negative performance evaluation, of a denial of future postings, of a denial of promotion or of demotion are other examples that may prevent a Military Police member from filing an interference complaint. The *National Defence Act* does not give the Commission any specific power to intervene against an officer, a non-commissioned officer or a senior departmental official who has acted inappropriately after the filing of an interference complaint.

For example, in British Columbia, the *Police Act* provides for the discouraging of harassment, intimidation or reprisal toward a person who makes a complaint against a police officer[42]. A police officer who contravenes this provision would commit a disciplinary offence of discreditable conduct.[43] In Quebec, the *Police Act* specifically states that no person may harass or intimidate a police officer, exercise or threaten to exercise retaliatory measures against a police officer, or attempt or conspire to do so because the police officer has participated or cooperated in an investigation or intends to do so, relating to the conduct of another police officer that may constitute a breach of professional ethics or a criminal offence.[44] Furthermore, in Ontario, a Board of Inquiry, created under the *Police*

[38] As mentioned in Commission of Inquiry Into the Deployment of Canadian Forces to Somalia, *supra* note 5, vol. 1, No. 36 at 137.
[39] *Ibid.* more precisely: Police Policy Bulletin (A-SJ-100-004/AG-000) 3.2/95, at para. 25.
[40] *Ibid.* more precisely: Police Policy Bulletin, *supra* note 36, 3.2/95, at para. 27.
[41] *Ibid.* more precisely: Police Policy Bulletin, *supra* note 36, 3.11/14, at para. 14-10.
[42] *Police Act*, R.S.B.C. 1996, c. 367, s. 65.2. "A person who makes a report about the conduct of an officer or submits a complaint under this Act must not be harassed, intimidated or retaliated against for making that report or submitting that complaint."
[43] *Code of Professional Conduct Regulation*, B.C. Reg. 205/98, s.5(c).
[44] *Police Act*, *supra* note 25, at ss. 260 and 261.

Services Act,[15] decided that a police officer was guilty of misconduct in the arrest of a person who went to the police station to file a complaint.[16] The police officer performed a Canadian Police Information Centre check on the person, which revealed an outstanding warrant of committal in the amount of $41.00. The Board of Inquiry concluded that, although the arrest was lawful, it was unnecessary since the police officer made the arrest only after the complainant swore at him. His conduct was qualified as an "impulsive act of retribution".

The very perception that reprisals could take place can prompt a Military Police member to limit his investigation or bend to the undue intervention of a superior. He might, for example, decide to limit his searches or not complete them. The Military Police member then exposes himself to a conduct complaint and to significant consequences on his career if such a complaint should prove to be founded.

Any incursion on a police investigation must be very carefully considered. Appropriate instructions given by authorized managers do not constitute an infringement in the conduct of the investigation but there is a very fine line to be drawn here. "Intervention" by the Chain of Command could be perceived as, and may well constitute, "interference" in a police investigation. The Military Police Complaints Commission will pursue complaints of this nature vigorously.

The full exercise of the right to file an interference complaint and the effectiveness of this procedure require basic protections for Military Police members against such reprisals. The Chairperson will propose amendments to the *National Defence Act*, during the five year review beginning in 2003, to include a mechanism designed to protect Military Police members who exercise the right to file a complaint and a means to discourage undue intervention, interference or threats. The Chairperson is also considering ways to reassure senior Military Police members faced with situations where they must choose between their responsibilities as officers and their duties as police members.

We invite you to forward to us your comments, suggestions or experiences. Your comments are very important to the Chairperson and the Commission and will promote awareness, enabling us to respond to the needs of the Military Police and to contribute, with even greater effectiveness, to a better military justice system.

You may contact us in confidence at:

MILITARY POLICE COMPLAINTS COMMISSION
270 Albert Street, 10th floor
Ottawa ON K1P 5G8

Telephone: (613) 947-5625 or
toll free: 1-800-632-0566
Fax: (613) 947-5713 or toll free: 1-877-947-5713
E-mail: *commission@mpcc-cppm.gc.ca*
Website: *www.mpcc-cppm.gc.ca*

[15] Police Services Act, R.S.O. 1990, c. P-15.
[16] Spiegel v. Nehr (1993), 1 PL.R.427 (Ont. Bd. Inq.).

BIBLIOGRAPHICAL TABLES

LEGISLATION

Federal Legislation

Criminal Code, R.S.C. 1985, c. C-46.

National Defence Act, R.S.C. 1985, c. N-5.

Police Policy Bulletins, (A-SJ-100-004/AG-000) (now revised).

Queen's Orders and Regulations for the Canadian Forces.

Security Orders for the Department of National Defence and the Canadian Forces, Military Police Orders, Vol. 4, Military Police Procedures (now the Military Police Orders and Technical Procedures (A-SJ-100/AG-000)).

An Act to amend the National Defence Act and to make consequential amendments to other Acts, S.C. 1998, c.35.

Provincial Legislation

Loi sur la police, L.R.Q. c. P-13.1. (Quebec)

Police Act, R.S.A. 2000, c. P-17. (Alberta)

Police Act, R.S.B.C. 1996, c. 367. (British Columbia)
Code of Professional Conduct Regulation, B.C. Reg. 205/98.

Police Services Act, R.S.O. 1990, c. P-15. (Ontario)

JURISPRUDENCE

Banco do Brasil S.A. v. Alexandros G. Tsavliris (The), [1992] 3 F.C. 735 (F.C.A).

Dubuc v. Commissaire à la déontologie policière (22 December 1999), Montréal 500-02-073800-992 (C.Q.). (Quebec)

Dumont et Gauvin v. Commissaire à la déontologie policière (9 February 1995), Québec 200-02-007286-927 (C.Q.). (Quebec)

R. v. Campbell, [1991] S.C.R. 565.

R. v. Dubien, J.E. 2000-461 (Mun. Ct.). (Quebec)

R. v. Lavin, [1992] R.J.Q. 1843 (C.A.Q.). (Quebec)

R. v. Goodman (1951), 99 C.C.C. 366 (B.C.C.A.). (British Columbia)

R. v. Rousseau, [1982] C.S. 461 (C.Q.). (Quebec)

R. v. Ure, [1976] 6 A.R. 193 (Sup. Ct.). (Alberta)

R. v. Wigglesworth, [1987] 2 S.C.R. 541.

Spiegel v. Nehr (1993), 1 P.L.R. 427 (Ont. Bd. Inq.). (Ontario)
Wool v. Canada, [1981] F.C.J. No. 506 (T.D.), online: QL (FCJ).

SECONDARY MATERIAL

Monographs and Collections

Ceyssens, P. *Legal Aspects of Policing* (Saltspring Island: Earlscourt Legal Press, 1997).

Canada, Commission of Inquiry Concerning Certain Activities of the Royal Canadian Mounted Police (McDonald Commission), *Freedom and Security under the Law* (Ottawa: Minister of Supply and Services, 1981).

Canada, Commission of Inquiry Into the Deployment of Canadian Forces to Somalia, *Dishonoured Legacy*, vols. 1, 2, 3, 4, 5, (Ottawa: Public Works and Government Services Canada, 1997).

Canada, Commission for the Public Complaints Against the RCMP, *Commission Interim Report (following a public hearings into the APEC Conference)* (Ottawa, 2001), online: Commission for Public Complaints Against the RCMP http://www.cpc-cpp.gc.ca/fPub/APEC/fAPEC.pdf (date accessed: October 2002).

Canada, Military Police Services Review Group, *Report of the Military Police Services Review Group* (Ottawa: Department of National Defence, 1998) (Belzile Report).

Canada, Special Advisory Group on Military Justice and Military Police Investigation Services, *Report of the Special Advisory Group on Military Justice and Military Police Investigation Services* (Ottawa: Department of National Defence, 1997) (Dickson Report I).

Canada, Special Advisory Group on Military Justice and Military Police Investigation Services, *Report on Quasi-Judicial Role of the Minister of National Defence* (Ottawa: Department of National Defence, 1997) (Dickson Report II).

Québec, Commission d'enquête chargée de faire enquête sur la Sûreté du Québec, *Rapport de la Commission d'enquête chargée de faire enquête sur la sûreté du Québec (Commission Poitras)* (Ste-Foy : Les Publications du Québec, 1999).

COMMISSION D'EXAMEN
DES PLAINTES CONCERNANT
LA POLICE MILITAIRE

MILITARY POLICE
COMPLAINTS
COMMISSION

Rapport spécial

L'INGÉRENCE DANS LES ENQUÊTES DE LA POLICE MILITAIRE : DE QUOI S'AGIT-IL?

Canada

COMMISSION D'EXAMEN
DES PLAINTES CONCERNANT
LA POLICE MILITAIRE

MILITARY POLICE
COMPLAINTS
COMMISSION

Rapport spécial

L'INGÉRENCE DANS LES ENQUÊTES DE LA POLICE MILITAIRE : DE QUOI S'AGIT-IL?

Décembre 2002

Canada

TABLE DES MATIÈRES

UN MOT DE LA PRÉSIDENTE **2**
Sommaire **3**

INTRODUCTION **4**
La nécessité d'apporter des changements **4**
Le mandat de la Commission **5**

LA POLICE MILITAIRE **7**
Les fonctions des policiers militaires **7**
La coexistence de deux statuts **8**

LA PLAINTE POUR INGÉRENCE **10**
La notion d'ingérence **10**
L'intimidation et l'abus de pouvoir peuvent constituer de l'ingérence **11**
Toute intervention ne constitue pas de l'ingérence **11**
Distinction entre la plainte pour ingérence en matière déontologique et l'entrave prévue au Code criminel **15**

CONCLUSION **17**

TABLES BIBLIOGRAPHIQUES **20**

UN MOT DE LA PRÉSIDENTE

Les membres de la police militaire font partie intégrante du système de justice militaire. Ils en sont le premier maillon. À l'instar de leurs collègues membres des forces policières civiles, ils sont investis de pouvoirs spéciaux extraordinaires. Il suffit de penser, par exemple, à leur pouvoir de détention, d'arrestation ou de perquisition.

Il est essentiel que les membres de la police militaire soient en mesure d'exécuter leurs fonctions policières de façon indépendante et objective. Tel que récemment mentionné par la Cour suprême du Canada : « *Un policier qui enquête sur un crime n'agit ni en tant que fonctionnaire ni en tant que mandataire de qui que ce soit.* »[1] Le législateur a reconnu ce principe dans la *Loi sur la Défense nationale*, lorsqu'il a décidé d'accorder un recours particulier aux policiers militaires pour les cas d'ingérence dans leurs enquêtes policières.

La Commission d'examen des plaintes concernant la police militaire a compétence exclusive pour traiter ce genre de plaintes. Toutefois, la Commission reçoit peu de plaintes d'ingérence comparativement au nombre de plaintes pour inconduite reçues à chaque année. Cette situation peut étonner. Pour ma part, j'ai constaté que les membres de la police militaire et des Forces canadiennes méconnaissent ce recours et les principes qui le sous-tendent.

Je suis donc particulièrement heureuse de présenter un premier rapport qui, j'ose espérer, saura pallier cette situation. Il s'agit d'un premier jalon pour la Commission. Je crois sincèrement que nous devons jouer un plus grand rôle d'information et de sensibilisation auprès de la communauté militaire. Nous tenterons donc de publier des rapports, annuellement, sur des sujets intéressant notre clientèle. D'ailleurs, mon personnel et moi discutons déjà d'un prochain rapport. Nous espérons que celui-ci éveillera votre curiosité et que nous vous compterons parmi nos lecteurs au fil des ans.

Si vous avez des commentaires ou des suggestions, n'hésitez pas à communiquer avec nous. La Commission est à votre service!

Ottawa, le 2 décembre 2002

La présidente de la Commission d'examen
des plaintes concernant la police militaire,

Louise Cobetto

[1] *R. c. Campbell* (1999), 1 R.C.S. 565, par. 28

SOMMAIRE

Les policiers militaires exécutent leurs fonctions dans un contexte très particulier puisqu'ils sont à la fois militaires et policiers. À ce titre, ils doivent se soumettre à des normes de conduite différentes selon qu'ils exécutent ou non des fonctions policières. En effet, en tant que policiers, bien qu'ils soient assujettis à un certain niveau de supervision et d'encadrement de la part des policiers militaires superviseurs, ils doivent pouvoir exercer leurs fonctions de nature policière de façon indépendante de la chaîne de commandement des Forces canadiennes. Par contre, en tant que militaires, ils sont tenus de respecter les ordres des supérieurs, policiers militaires ou non. Cette dualité de rôles peut entraîner des choix difficiles et des situations délicates pour les policiers militaires.

Le Parlement canadien a reconnu cette situation lorsque la *Loi sur la défense nationale* (ci-après la « *Loi* ») a été amendée en 1998 et leur a accordé un recours à l'article 250.19 de la *Loi*. Les policiers militaires peuvent maintenant déposer une plainte auprès de la Commission d'examen des plaintes concernant la police militaire (ci-après la « Commission ») lorsqu'un membre des Forces canadiennes ou un cadre supérieur du ministère de la Défense nationale s'ingère ou tente de s'ingérer dans leurs enquêtes policières. La Commission a compétence exclusive pour enquêter les plaintes pour ingérence.

Toutefois, définir le concept d'ingérence n'est pas chose facile. Même si la *Loi* prévoit que l'intimidation et l'abus d'autorité sont assimilés à l'ingérence, elle ne donne aucune définition précise du concept. On peut affirmer qu'une intervention directe d'un supérieur, qui n'est pas un policier militaire superviseur, ou d'un cadre supérieur du ministère de la Défense nationale est de l'ingérence. De plus, des interventions indirectes peuvent également constituer de l'ingérence telles que tenter de compromettre le travail du policier militaire, inciter une personne à ne pas collaborer et couler de l'information. Chaque cas mérite une analyse particulière. Néanmoins, il faut rappeler qu'une supervision appropriée et un certain encadrement par le personnel autorisé, c'est-à-dire par des policiers militaires superviseurs, ne constituent pas de l'ingérence : les policiers militaires, à l'instar de leurs collègues membres des forces policières civiles, doivent rendre compte de leurs actions.

Il est important de distinguer la plainte d'ingérence en vertu de la *Loi sur la défense nationale* de l'entrave prévue au *Code criminel*, malgré la coexistence de ces deux recours. Le fardeau de la preuve pour une plainte d'ingérence de nature déontologique est moins élevé que celui en matière criminelle. Pour qu'une plainte pour ingérence soit fondée, l'intention de s'ingérer n'a pas à être établie et une preuve hors de tout doute raisonnable n'a pas à être démontrée. Finalement, il faut souligner que les rapports de la présidente de la Commission ne visent pas à punir mais proposent plutôt des mesures correctrices concrètes pour régler la plainte et améliorer le système de justice militaire en général.

Lors de la prochaine révision législative, la présidente entend proposer des amendements à la *Loi* afin qu'une protection contre les représailles soit accordée aux policiers militaires.

INTRODUCTION

Ce rapport a pour objectif de faire connaître le mécanisme de plaintes pour ingérence. Il est donc primordial d'être sensibilisé aux fonctions exercées par la police militaire, puisque ce recours existe d'abord et avant tout pour elle, afin de faciliter l'accomplissement de ses tâches. La dualité des rôles (militaire et policier) à laquelle est confrontée la police militaire mérite également qu'on s'y attarde.

Ce document permettra aussi, nous l'espérons, aux commandants des unités de cibler les situations potentielles où leur intervention peut constituer de l'ingérence. Ce rapport traite également de la notion d'ingérence et tente de fournir des exemples de gestes, voire même d'inactions, pouvant constituer de l'ingérence et dans certains cas, de l'entrave. Par ailleurs, ce document souligne l'importance de distinguer l'infraction d'entrave, prévue au *Code criminel*[2], de l'ingérence de nature déontologique.

Enfin, il est question de lacunes existantes dans la *Loi sur la défense nationale*[3] et de l'engagement de la Commission d'examen des plaintes concernant la police militaire[4], ci-après la « Commission » à trouver des solutions pour y remédier.

La nécessité d'apporter des changements

Avant d'aborder directement le sujet de ce document soit, la plainte pour ingérence, il est essentiel de comprendre l'histoire récente qui a conduit à la naissance de la Commission et son mandat.

De nombreuses modifications à la *Loi sur la défense nationale* ont été apportées en réponse, notamment, aux recommandations du Groupe consultatif spécial sur la justice militaire et les services d'enquête de la police militaire du Groupe d'examen des services de la police militaire (les rapports Dickson et Belzile[5]) et celles formulées par la Commission d'enquête sur le déploiement des Forces canadiennes en Somalie[6].

Le système de justice militaire souffrait, à cette époque, de sérieuses lacunes et des améliorations à la surveillance, à la transparence et à l'efficacité des activités de la police militaire s'imposaient. Entre autres, les commandants, en plus d'avoir la responsabilité des opérations et des ressources, disposaient d'un contrôle pratiquement absolu sur les enquêtes menées par la police militaire. Par conséquent, il ne fallait pas s'étonner de voir apparaître certains problèmes, tels que le

2 L.R.C. 1985, c. C-46.
3 L.R.C. 1985, c. N-5.
4 *Loi modifiant la Loi sur la défense nationale et d'autres lois en conséquence*, L.C. 1998, c. 35, art. 82 modifiant L.R.C. 1985, c. N-5.
5 Canada, Groupe consultatif spécial sur la justice militaire et sur les services d'enquête de la police militaire, *Rapport du Groupe consultatif spécial sur la justice militaire et sur les services d'enquête de la police militaire*, Ottawa, Ministère de la Défense nationale, 1997 (Rapport Dickson I); Canada, Groupe consultatif spécial sur la justice militaire et les services d'enquête de la police militaire, *Rapport sur le rôle quasi-judiciaire du ministre de la Défense nationale*, Ottawa, Ministère de la Défense nationale, 1997 (Rapport Dickson II); Canada, Groupe d'examen des services de la police militaire, *Rapport du Groupe d'examen des services de la police militaire*, Ottawa, Ministère de la Défense nationale, 1998 (Rapport Belzile).
6 Canada, Commission d'enquête sur le déploiement des Forces canadiennes en Somalie, *Un héritage déshonoré*, vol. 1, 2, 3, 4, 5, Ottawa, Travaux publics et Services gouvernementaux Canada, 1997.

manque de coopération des membres des Forces canadiennes et des officiers, la difficulté d'enquêter les supérieurs, ainsi que les limites imposées aux enquêtes par les commandants. De plus, le commandant étant à la fois investi des pouvoirs disciplinaires et des pouvoirs d'un juge, il pouvait délivrer des mandats d'arrestation et de perquisition, déclencher des enquêtes, rejeter des accusations à la suite des infractions à la discipline ou des infractions criminelles et juger la plupart des membres du personnel militaire. Avec les nouvelles modifications, ces pouvoirs du commandant se sont vus imposer d'importantes balises.

Il fallait s'assurer de l'indépendance de la police militaire par rapport à la chaîne de commandement, surtout lorsque le travail d'enquête implique des manquements graves à la discipline et des cas d'inconduite de nature criminelle. L'urgence de reconquérir la confiance du public envers les Forces canadiennes, ainsi que celle des membres eux-mêmes envers leur organisation et de maintenir cette confiance était au cœur de ces préoccupations.

Dans la foulée des recommandations formulées par les divers groupes de travail, s'ajoutait la création de la Commission, un organisme de surveillance civile, indépendant du ministère de la Défense nationale et des Forces canadiennes.

Le mandat de la Commission

La Commission est chargée d'examiner, de réviser et de faire rapport sur les plaintes relatives à la conduite de la police militaire dans l'exercice de ses fonctions de nature policière. La Commission n'agit ni en matière criminelle, ni en matière civile; elle œuvre dans le domaine déontologique.

En vertu de l'article 250.19 de la *Loi sur la défense nationale*, la présidente de la Commission s'est vue confier, de façon exclusive, l'examen des plaintes pour ingérence dans les enquêtes de la police militaire portées à l'endroit d'un officier, d'un militaire du rang ou d'un cadre supérieur du ministère de la Défense nationale. À tout moment, la présidente peut décider de faire tenir une enquête, de refuser d'en tenir une ou ordonner d'y mettre fin pour les motifs invoqués au paragraphe 250.35(2) de la *Loi sur la défense* nationale; si la plainte est futile, vexatoire ou a été portée de mauvaise foi, s'il est préférable de recourir à une autre procédure ou si, compte tenu des circonstances, il est inutile ou exagérément difficile de procéder à l'enquête ou de la poursuivre.

De plus, l'article 250.38 permet à la présidente de faire tenir une enquête par la Commission, si elle l'estime préférable dans l'intérêt public et à tout moment en cours d'examen d'une plainte pour ingérence. Enfin, si les circonstances le justifient, la présidente peut également convoquer une audience pour enquêter sur les allégations contenues dans la plainte pour ingérence.

Le processus est enclenché dès qu'un policier militaire dépose une plainte pour ingérence auprès de la Commission. À titre de plaignant, il importe que le policier militaire ait confiance en la Commission. La personne mise en cause par la

plainte doit également être convaincue de l'indépendance et du professionnalisme de la Commission, ainsi que de l'intégrité du processus régissant la plainte.

Bien qu'il existe des organismes de surveillance civile similaires pour la majorité des services de police provinciaux, municipaux et pour les membres de la Gendarmerie royale du Canada (GRC), aucun autre organisme, appelé à examiner les plaintes concernant des policiers, ne s'est vu attribuer un pouvoir exprès dans la loi relativement à l'ingérence dans le travail des policiers.

LA POLICE MILITAIRE

Les fonctions des policiers militaires

Le paragraphe 7 du *Règlement de sécurité du ministère de la Défense nationale et des Forces canadiennes*[7] stipule que « *la police militaire est la plus haute compétence en matière d'autorité policière* (...) ». Les membres de la police militaire, spécialement désignés conformément à l'article 156 de la *Loi sur la défense nationale*, constituent donc un élément essentiel du système de justice militaire. On entend par membres « spécialement désignés », tout officier ou militaire nommé à l'effectif en vue de remplir des fonctions de policier militaire et possédant la compétence nécessaire pour exercer cette profession. Ce dernier doit être en possession légitime d'un insigne de la police militaire et d'une carte officielle d'identité de la police militaire[8]. Leurs principaux rôles au sein des Forces canadiennes consistent à maintenir l'ordre et à faire respecter la loi, dont le *Code de discipline militaire*[9] et le droit pénal. À ce titre, les policiers militaires détiennent notamment des pouvoirs d'arrestation et de perquisition, d'enquête et celui de recourir à la force dans certaines circonstances.

En plus de l'autorité que lui confère la *Loi sur la défense nationale*, la police militaire a des pouvoirs d'agent de la paix au sens de l'article 2 du *Code criminel*, puisque cette disposition comprend les officiers et les militaires du rang des Forces canadiennes nommés en vertu de l'article 156 de la *Loi sur la défense nationale*. Par conséquent, un policier militaire peut porter des accusations en vertu du *Code criminel* devant des tribunaux civils, lorsqu'il agit à titre d'agent de la paix. Il peut également exercer certains pouvoirs, dont le pouvoir d'arrestation prévu à l'article 495 du *Code criminel*. Enfin, un policier militaire, auquel on a assigné la tâche d'enquêteur au sein du Service national des enquêtes des Forces canadiennes peut également déposer des accusations en vertu du *Code de discipline militaire*[10].

La *Loi sur la défense nationale* prévoit que toute personne assujettie au *Code de discipline militaire* qui commet une infraction en vertu de ce code, du *Code criminel* ou d'une autre loi fédérale sera jugée dans le cadre du système de justice militaire. Avant d'exercer leur autorité policière à l'extérieur d'un établissement de la Défense nationale, les policiers militaires doivent d'abord s'assurer qu'une autre force de police n'a pas préséance sur l'affaire en cause. L'existence d'un lien apparent avec le service militaire est essentielle. Si tel est le cas, l'affaire sera considérée et traitée comme une infraction au *Code de discipline militaire*[11]. À l'extérieur du Canada, les enquêtes et les rapports de la police militaire doivent être conformes aux ententes et aux pratiques internationales. Toutefois, au Canada, les infractions pour meurtre, homicide

---

[7] Commission d'enquête sur le déploiement des Forces canadiennes en Somalie, *supra* note 5, vol. 1, à la p. 111, citant le *Règlement de sécurité du ministère de la Défense nationale et des Forces canadiennes, Consignes de la police militaire*, vol.4, chap.2-1, para.7 et s.

[8] *Ordonnances et règlements royaux applicables aux Forces canadiennes*, art. 22.02 (2).

[9] *Loi sur la défense nationale*, L.R.C. 1985, c. N-5, Partie III.

[10] *Ordonnances et règlements royaux applicables aux Forces canadiennes*, art. 107.02 (c).

[11] Commission d'enquête sur le déploiement des Forces canadiennes en Somalie, *supra* note 5, vol. 1, n^{os} 8 et 9, à la p. 111.

involontaire coupable et les infractions prévues aux articles 280 à 283 du *Code criminel* relativement à l'enlèvement des personnes mineures échappent à la compétence des tribunaux militaires. Lorsqu'un délit qui est de la compétence des autorités civiles est signalé à la police militaire, celle-ci doit le rapporter promptement à un procureur de la Couronne ou à la force de police appropriée. Les enquêtes conduites par la police militaire dans ces dossiers seront normalement menées parallèlement ou concurremment à toute enquête conduite par une force de police civile et les résultats, si les circonstances le justifient, peuvent être transmis aux autorités locales. Quoiqu'il advienne, de tels délits doivent faire l'objet d'un rapport de la police militaire[12].

La police militaire a donc compétence sur toutes les personnes assujetties au *Code de discipline militaire* peu importe leur grade, leur situation ou l'endroit où elles se trouvent[13]. Elle a également compétence sur toute personne, incluant les civils, se trouvant sur ou dans une propriété du ministère de la Défense nationale[14]. Au dépôt d'une plainte auprès d'un commandant ou auprès de la police militaire, ou s'il y a lieu de croire qu'une infraction au *Code de discipline militaire* a été commise, une enquête doit débuter afin de déterminer s'il existe des motifs suffisants pour qu'une accusation soit portée[15].

L'enquête est confiée soit au Service national des enquêtes des Forces canadiennes, soit à la police militaire ou encore à l'unité dont le suspect fait partie, selon la nature de l'infraction. Ainsi, si l'affaire implique une infraction de nature grave, délicate ou complexe, le Service national des enquêtes des Forces canadiennes se chargera de l'enquête. Si cette section renonce à ses pouvoirs relativement à une telle infraction, la police militaire en assumera la responsabilité. Quant aux infractions qui ne présentent pas ces caractéristiques, elles demeurent l'apanage de la police militaire ou de l'unité à laquelle appartient le suspect.

Enfin, en plus de leurs fonctions policières, les policiers militaires occupent d'importantes fonctions militaires puisqu'ils ont notamment, dans le cadre des opérations, la garde et le contrôle des détenus ou des prisonniers de guerre, la surveillance des casernes de détention et la reconnaissance des itinéraires.

La coexistence de deux statuts

Il est entendu que les policiers militaires peuvent décider d'enquêter et choisir les méthodes qu'ils entendent utiliser pour ce faire, mais il faut aussi garder à l'esprit que les policiers militaires sont des militaires, membres des Forces canadiennes. À ce titre, leur statut comporte donc une dualité de rôles à laquelle ils sont sans cesse confrontés.

D'une part, en tant que militaires, ils sont tenus de respecter les ordres de la chaîne de commandement. Ils peuvent donc recevoir des ordres de leur commandant relativement aux incidents sur lesquels ils doivent enquêter et ils

[12] *Ibid.* au n° 10.
[13] *Ibid.* au n° 7a.
[14] *Ibid.* au n° 7b; *Loi sur la défense nationale*, *supra* note 2, art. 60(1),60(c),60(f).
[15] *Ordonnances et règlements royaux applicables aux Forces canadiennes*, art. 106.02.

rendent compte à ce dernier, sur le plan opérationnel, des services et des avis qu'ils fournissent. Leurs perspectives de promotion sont en partie liées à l'évaluation que fait d'eux le commandant. Il peut donc être difficile pour les policiers militaires de traiter leurs supérieurs comme des témoins et davantage, comme des suspects. De plus, une enquête étoffée de la police militaire peut risquer de jeter du discrédit sur le commandant et l'unité dont elle fait partie ou sur les Forces canadiennes. Un fort sentiment de loyauté et d'obéissance envers la chaîne de commandement et de camaraderie à l'endroit des militaires subalternes peut entraîner des choix difficiles notamment, lorsque des mesures doivent être prises contre des confrères ou contre des supérieurs.

La mise sur pied du Service national des enquêtes des Forces canadiennes a permis d'assurer une indépendance hiérarchique dans les enquêtes impliquant des dossiers de nature grave, délicate ou complexe, puisque c'est le grand prévôt qui exerce un pouvoir de contrôle et de surveillance sur les activités du Service national des enquêtes des Forces canadiennes. Toutefois, dans les autres dossiers, la police militaire demeure sous la responsabilité de chaque commandant et ce dernier décide ultimement, des mesures à prendre lorsqu'une enquête est menée.

D'autre part, dans l'exercice de leurs tâches de nature policière, les policiers militaires doivent être en mesure d'agir de façon indépendante, sans ingérence ou influence, intentionnelle ou non, de la part de la chaîne de commandement ou de la part de membres ou de personnel non-autorisés. Les fonctions policières exercées par la police militaire sont semblables à celles confiées aux autres forces policières; elles incluent le maintien de l'ordre, la prévention du crime et la conduite d'enquêtes. Parce que des pouvoirs importants se rattachent à l'exercice de ces fonctions, tels que l'arrestation, la détention et la fouille d'individus, l'utilisation de la force nécessaire et la possibilité, pour les enquêteurs du Service national des enquêtes de porter des accusations, la police militaire est tenue de respecter des normes professionnelles qui diffèrent de celles qu'on exige du militaire en général.

Afin de faire respecter ces normes, un service de police doit bénéficier d'un système qui protège l'individu contre les éventuels abus de pouvoir internes et qui assure sa capacité de rendre compte, tout en préservant le niveau d'indépendance dont il a besoin pour conserver la confiance du public. Tant les policiers militaires en fonction auprès du Service national des enquêtes des Forces canadiennes, que ceux affectés auprès des bases ou escadres ont le droit de mener leur enquête sans craindre qu'on s'y ingère. C'est la raison pour laquelle les modifications à la *Loi sur la défense nationale*, avec la création de la Commission, ont donné naissance à un mécanisme particulier pour réagir aux allégations d'ingérence dans les enquêtes de la police militaire à l'endroit, notamment, de la chaîne de commandement ou d'un cadre supérieur du ministère de la Défense nationale.

LA PLAINTE POUR INGÉRENCE

La notion d'ingérence

Dans le cadre de la mise en œuvre des nouvelles réformes de la justice militaire, il devenait nécessaire de trouver un équilibre entre l'autorité de la chaîne de commandement de la police militaire et l'indépendance des enquêtes menées par cette dernière, ainsi qu'un équilibre entre la discrétion absolue du commandant de porter des accusations et le besoin de transparence et d'impartialité du processus. Un de ces moyens fut l'adoption, par le Parlement, d'une disposition permettant au policier militaire de porter plainte pour ingérence à la Commission lorsqu'un officier, un militaire du rang ou un cadre supérieur de la Défense nationale s'immisce ou s'ingère dans une enquête qu'il mène ou supervise. Le paragraphe 250.19 (1) de la *Loi sur la défense nationale* se lit comme suit:

> 250.19 (1) Le policier militaire qui mène ou supervise une enquête, ou qui l'a menée ou supervisée, peut, dans le cadre de la présente section, porter plainte contre un officier ou un militaire du rang ou un cadre supérieur du ministère s'il est fondé à croire, pour des motifs raisonnables, que celui-ci a entravé l'enquête.
>
> (2) Sont assimilés à l'entrave l'intimidation et l'abus d'autorité.

La jurisprudence se fait rare lorsqu'il est question de définir ce qu'on entend par ingérence. Si on tente de décrire quelques situations pouvant conduire à l'intervention indue ou à l'ingérence, on pourrait certes affirmer qu'une intervention directe d'un supérieur qui n'est pas un policier superviseur ou d'un cadre du ministère de la Défense dans l'accomplissement du travail du policier militaire par exemple constitue de l'ingérence. L'ingérence peut également se traduire par des gestes qui, bien que commis de façon indirecte, risquent tout autant de compromettre le travail du policier militaire. L'incitation à la non collaboration des civils ou des militaires à une enquête en cours, la menace de représailles envers ces personnes si elles envisagent de collaborer, le coulage d'informations vraies ou fausses peuvent compter parmi ces situations d'ingérence.

L'ingérence peut apparaître à toute étape d'une enquête. Elle pourrait même se manifester par la négligence d'un supérieur à apporter son appui ou par l'omission de ce supérieur à intervenir pour mettre un terme à une situation qui nuit au bon fonctionnement d'une enquête. Ainsi, dans son rapport[16], la Commission Poitras a sérieusement questionné l'attitude du directeur de la Sûreté du Québec de l'époque. Celui-ci avait confié à trois de ses enquêteurs, la tâche de faire la lumière sur de présumées infractions de nature criminelle impliquant des policiers de son service. Il est clair que cette enquête questionnait les méthodes de travail des policiers de la Sûreté du Québec et mettait en péril la réputation de l'organisation. Or, au cours de leur travail d'investigation, les enquêteurs se sont heurtés à de nombreuses embûches et ils ont demandé

[16] Québec, Commission d'enquête chargée de faire enquête sur la Sûreté du Québec, *Rapport de la Commission d'enquête chargée de faire enquête sur la Sûreté du Québec (Commission Poitras)*, Ste-Foy, Les Publications du Québec, 1999.

l'intervention du directeur auprès des membres de la Sûreté du Québec, afin que cessent, entre autres, l'intimidation et l'invitation expresse de plusieurs policiers à ne pas collaborer avec les enquêteurs. Cependant, au lieu d'appuyer ses enquêteurs en s'adressant fermement aux policiers, et en négligeant d'enquêter sur des allégations de menaces et d'intimidation à l'endroit d'un des enquêteurs, le refus d'intervenir du directeur semblait cautionner l'attitude de certains membres du service de police, lesquels souhaitaient préserver l'image de l'organisation et de ses dirigeants.

Encore une fois, mentionnons que l'ingérence peut provenir d'une source autre que la chaîne de commandement ou des supérieurs de la police militaire. Des cadres supérieurs du ministère de la Défense nationale pourraient vouloir s'ingérer dans une enquête de la police militaire pour diverses raisons.

L'intimidation et l'abus de pouvoir peuvent constituer de l'ingérence

Dans l'exercice de ses fonctions, un policier militaire peut faire l'objet d'intimidation de la part d'un officier, d'un militaire du rang ou d'un cadre supérieur du ministère de la Défense. De tels actes constituent de l'ingérence en vertu de la *Loi sur la défense nationale*[17]. Afin de mieux cerner la notion d'intimidation, des décisions rendues en matière criminelle et déontologique ont été consultées[18]. La Cour fédérale, dans l'affaire précitée, a repris bon nombre de ces décisions et elle rappelle les éléments constitutifs de l'infraction d'intimidation : l'utilisation de moyens illicites pour contraindre une personne à accomplir un acte ou à s'abstenir d'accomplir un acte alors qu'elle est en droit de le faire, l'intention de nuire et la présence d'un dommage réel. La Cour du Québec précise également que l'intimidation implique une gestuelle menaçante ou le prononcé de paroles susceptibles d'inspirer à la personne visée par de tels gestes ou de telles paroles, de la peur ou de la crainte[19].

Peut également constituer de l'ingérence dans une enquête de la police militaire, l'abus d'autorité. Lorsqu'il y a abus d'autorité, l'une ou plusieurs des caractéristiques suivantes sont présentes : l'usage mauvais, excessif ou injuste de l'autorité, l'excès et l'abus de pouvoir[20]. Essentiellement, l'abus d'autorité consiste à outrepasser un pouvoir qui a été confié. Le fait qu'un supérieur ou un cadre du ministère profite de sa position d'autorité d'une manière immodérée ou inappropriée vis-à-vis d'un policier militaire chargé d'une enquête peut donc constituer de l'ingérence.

Toute intervention ne constitue pas de l'ingérence

Le policier militaire est maître de son enquête et la décision de transmettre des renseignements à la chaîne de commandement relativement à une enquête en cours lui appartient. Sur le plan des opérations, le commandant peut effectivement être informé, sauf si l'information donnée peut

[17] *Supra* note 2, art. 250.19(2).
[18] Entre autres, *Banco do Brasil S.A. c. Alexandros G. Tsavliris (Le)*, [1992] 3 C.F. 735 (C.F.A.).
[19] *Dubuc c. Commissaire à la déontologie policière* (22 décembre 1999), Montréal 500-02-073800-992, (C.Q.).
[20] *Dumont et Gauvin c. Commissaire à la déontologie policière* (9 février 1995), Québec 200-02-007286-927, (C.Q.).

nuire à l'enquête, lorsqu'un de ses membres fait l'objet d'une enquête et ce sur quoi porte l'enquête. Par contre, comme l'indiquait le Groupe d'examen des services de la police militaire dans une de ses directives :

> (...) un commandant n'a pas besoin de savoir par exemple, quand se fera une fouille en vertu d'un mandat de perquisition ou l'ordre dans lequel des témoins seront interrogés. Ces décisions relèvent des responsables de l'enquête et la transmission de ce type de renseignements entraîne des risques que ces renseignements soient divulgués par inadvertance à des personnes non autorisées ce qui pourrait compromettre le succès de l'enquête et la réputation du commandant[21].

Un supérieur, policier militaire, peut conseiller un policier militaire dans l'accomplissement de ses tâches d'enquête et faire des suggestions. Par conséquent, effectuer la supervision ou encadrer un policier militaire dans l'exercice de ses fonctions ne conduira pas automatiquement à une plainte d'ingérence contre un supérieur de la police militaire.

Dans l'affaire *Wool c. Canada*[22], la Cour fédérale, division de première instance, a refusé d'accorder une injonction à un sergent de la Gendarmerie royale du Canada, lequel demandait, entre autres, qu'il soit interdit à son commandant de contrecarrer une enquête concernant un ancien ministre du Yukon, de l'affecter à un autre travail, de lui enlever l'affaire et de prendre quelque mesure disciplinaire que ce soit à son égard.

Le sergent Wool avait été nommé coordonnateur d'une unité chargée d'enquêter les délits commerciaux au Yukon. L'une de ces enquêtes visait un ancien ministre de la justice lequel, selon le sergent Wool, serait intervenu pour soustraire un promoteur immobilier à des accusations criminelles. Dans différents documents, le quartier général de la Gendarmerie royale du Canada, le sous-procureur général adjoint et le poursuivant *ad hoc* désigné par le procureur général ont conclu que la preuve était insuffisante pour conduire à un verdict de culpabilité, bien que des doutes subsistaient quant aux agissements du ministre et ils ont refusé de traduire ce dernier en justice. Dans un de ces documents, il était entre autres question des services compétents du sergent Wool, mais également de son manque de neutralité dans l'affaire.

Le sergent prétendait que les ordres de son supérieur l'empêchaient d'exercer son droit de faire une dénonciation, droit prévu à l'article 455 du *Code criminel* (maintenant l'article 504). Devant l'acharnement de l'enquêteur, une série de mesures ont été prises graduellement, afin que cessent les dépenses inutiles de temps et d'argent. Le commandant a d'abord informé le sergent Wool qu'il ne dirigeait plus l'unité spéciale puis, il lui a retiré l'enquête. Sa mutation hors du Yukon a été finalement recommandée.

---

[21] Groupe d'examen des services de la police militaire, *supra* note 4 à la directive 21.
[22] [1981] A.C.F.n° 506, en ligne: QL (C.F.)

Dans les motifs qui concernent l'objet de ce rapport, la Cour conclut d'abord :

> [qu']Un officier commandant est comptable envers son supérieur hiérarchique et envers la Couronne, mais non envers un sergent d'état-major sous ses ordres. Il jouit, sur le plan administratif, du pouvoir discrétionnaire de décider quelle fraction des ressources à sa disposition sera consacrée à telle ou telle enquête.
> (...)

Il ressort des documents versés au dossier par le requérant lui-même que le directeur des enquêtes, le poursuivant ad hoc, le commandant de la division et le sous-procureur adjoint du Canada ont mûrement réfléchi sur la question de savoir s'il y avait lieu de poursuivre l'enquête[23].

La Cour ajoute qu'il ne lui incombe pas de se substituer à des fonctionnaires dûment nommés et de prendre des décisions administratives à leur place. Pour la Cour, un officier commandant est certes habilité à juger qu'un enquêteur, tout compétent qu'il soit, a suivi le dossier pendant trop longtemps et a perdu l'objectivité nécessaire. Ensuite, concernant les mesures disciplinaires, la Cour écrit qu'elles constituent des questions purement internes et qu'il ne lui appartient pas de les contrôler, sauf en cas d'abus de pouvoir. Dans cette affaire, le sergent Wool n'a pas démontré qu'il avait été traité inéquitablement.
Ce jugement ne doit toutefois pas constituer une autorisation en vue de permettre à un supérieur de s'immiscer dans une enquête effectuée par un policier. Il faut plutôt retenir une des conclusions de la Cour selon laquelle le droit d'un policier, dans le présent cas de faire une dénonciation, n'est pas absolu et s'exerce sous réserve des ordres légitimes reçus du supérieur.
En somme, le fonctionnement efficace d'un service de police suppose la supervision et l'encadrement des membres par les officiers supérieurs. Dans le contexte militaire, la dualité de statut du policier militaire, lequel est à la fois militaire et policier, doit être considérée. Le policier militaire se rapporte, à la fois, à des supérieurs, également policiers militaires, et au commandant de son unité. Toutefois, la supervision du travail policier doit demeurer l'apanage des supérieurs investis du statut de policier militaire.

À un niveau plus élevé de la hiérarchie militaire, même l'autonomie du grand prévôt des Forces canadiennes n'est pas absolue. En effet, la responsabilité d'élaborer des politiques générales, des orientations et d'établir des priorités appartiennent au vice-chef d'état major de la défense[24]. Afin de respecter le principe de l'indépendance dans le rapport hiérarchique entre le grand prévôt des Forces canadiennes et le vice-chef d'état major de la défense, ces derniers ont convenu d'énoncer leurs responsabilités respectives dans un *Cadre de reddition de compte*. Ce document, élaboré en 1998, répond aux recommandations du Groupe consultatif spécial sur la justice militaire et sur les services d'enquête de la police militaire[25] et il sert de fondement à la relation entre le grand prévôt des Forces canadiennes et le vice-chef d'état major de la défense. En vertu de ce document

[23] *Ibid.* aux para. 17 et 18.
[24] *Consignes et procédures techniques de la police militaire*, (A-SJ-100-004/AG-000) chapitre 1, Annexe C.
[25] *Supra* note 4.

notamment, le vice-chef d'état major de la défense a le pouvoir d'établir le cadre stratégique des activités policières, mais il doit garder ses distances par rapport au grand prévôt des Forces canadiennes en ce qui a trait aux enquêtes policières en cours, ce qui limite les cas d'ingérence possibles. En 2001, la présidente et M. Thomas G. Flanagan, É.C., membre de la Commission, ont été consultés lors de la révision indépendante du *Cadre de reddition de compte*. Ils ont d'ailleurs apprécié avoir eu la possibilité d'exprimer leur opinion et de contribuer à l'amélioration du système de justice militaire.

Quelques lois provinciales sur la police prévoient des dispositions relativement au partage des pouvoirs entre le gouvernement, une Commission ou une municipalité et la direction d'un service de police[26]. L'attribution de ces pouvoirs à une entité externe de la police n'est pas incompatible avec le principe d'indépendance de cette dernière[27]. Cependant, les situations d'ingérence ne sont pas toujours facilement identifiables et il existe une certaine confusion entre le devoir de rendre compte de la police et son indépendance vis-à-vis du gouvernement[28].

Dans l'arrêt *R. c. Campbell*[29], la Cour suprême du Canada, sous la plume de l'honorable juge William Ian Corneil Binnie, a affirmé que bien que le Commissaire de la Gendarmerie royale du Canada doive rendre compte au Solliciteur général à certaines fins, il ne devient pas pour autant un préposé du gouvernement lorsqu'il effectue des enquêtes criminelles et il n'est soumis à aucune directive politique.

Il est entendu que le gouvernement doit remplir son mandat démocratique en s'assurant qu'il a le contrôle de la police et qu'il en est responsable. Cependant, à la suite des incidents survenus à Vancouver, au cours des manifestations tenues dans le cadre de la conférence sur la Coopération économique Asie-Pacifique, le Commissaire Ted Hugues écrit « [qu'] il est clairement inacceptable que le gouvernement fédéral ait compétence pour diriger les activités d'application de la *Loi sur la GRC*, de dire à la police pourquoi elle doit enquêter et qui elle doit arrêter et poursuivre, que ce soit pour des raisons partisanes ou autres. Parallèlement, il est également inacceptable que la GRC soit complètement indépendante et ne rende de comptes à personne, faisant en quelque sorte sa propre loi »[30]. En appliquant les principes qui sont formulés dans ce rapport[31], on peut conclure que la police militaire, lorsqu'elle s'acquitte de ses devoirs d'application de la loi, est entièrement indépendante de la chaîne de commandement (non policière) et du gouvernement. Lorsque la police militaire s'acquitte de fonctions non policières, elle n'est pas

[26] Entre autres, *Loi sur la police*, L.R.Q. c. P-13.1, art. 50, 83, 86; *Police Act*, R.S.A. 2000, c. P-17, art. 27(1), 31(1)a), 31(1)b), 31(1)c); *Police Act*, R.S.B.C. 1996, c. 367, art. 7(1)a), 23(1), 26(2)a), 26(2)b), 26(2)c), 26(4), 25(5), 34 (1).

[27] P Ceyssens, *Legal Aspects of Policing*, Saltspring Island, Earlscourt Legal Press, 1997 au chapitre 1.2, où l'auteur réfère à la Commission Royale de l'Angleterre sur la police, 1962 et la Commission McDonald au Canada.

[28] *Ibid.* au chapitre 1.3.

[29] [1999] 1 R.C.S. 565.

[30] Canada, Commission des plaintes du public contre la GRC, *Rapport intérimaire de la Commission (à la suite de l'audience publique sur la contérence APEC)*, Ottawa, 2001 à la p. 83, en ligne : Commission des plaintes du public contre la GRC < http://www.cpc-cpp.gc.ca/fPub/APEC/fAPEC.pdf > (date d'accès: 29 octobre 2002).

[31] *Ibid.* à la p. 86; voir aussi, Canada, Commission d'enquête sur certaines activités de la Gendarmerie Royale du Canada (la Commission McDonald), *La liberté et la sécurité devant la loi*, *Ottawa*, Ministre des Approvisionnements et Services Canada, 1981.

entièrement indépendante, mais elle rend compte au gouvernement fédéral par l'intermédiaire du chef d'état major de la défense. La conduite de la police militaire est répréhensible si, en respectant les consignes ou les directives illégitimes d'un cadre supérieur du ministère ou de la chaîne de commandement, elle agirait contrairement à la loi, par exemple, la *Charte canadienne des droits et libertés*[32].

Distinction entre la plainte pour ingérence en matière déontologique et l'entrave prévue au Code criminel

Lorsqu'un supérieur ou un employé du ministère de la Défense nationale nuit au bon déroulement d'une enquête menée par un policier militaire, celui-ci peut décider de porter plainte pour entrave en vertu du *Code criminel*. Le choix de ce recours ne saurait annihiler le droit du policier militaire de porter également plainte pour ingérence en vertu de la *Loi sur la défense nationale*. Les deux recours peuvent être exercés parallèlement, puisqu'un acte unique peut entraîner plus d'une conséquence juridique[33]. En effet, selon les principes développés par les tribunaux, la conduite d'un officier, un militaire du rang ou un cadre supérieur du ministère de la Défense nationale peut à la fois être examinée en déontologie par le biais d'une plainte pour ingérence déposée auprès de la Commission et faire l'objet d'une accusation pour entrave devant un tribunal criminel. Toutefois, il est essentiel de distinguer l'infraction criminelle pour entrave et l'ingérence en vertu de la *Loi sur la défense nationale*, car les incidences de chacun de ces recours sont différentes.

L'entrave est prévue à l'alinéa a) de l'article 129 du *Code criminel* :

129. Quiconque, selon le cas :

> *volontairement* entrave un fonctionnaire public ou un agent de la paix dans l'exécution de ses fonctions ou toute personne prêtant légalement main-forte à un tel fonctionnaire ou agent, ou lui résiste en pareil cas;
>
> (...)
>
> est coupable :
>
> d) soit d'un acte criminel et passible d'un emprisonnement maximal de deux ans;
>
> e) soit d'une infraction punissable sur déclaration de culpabilité par procédure sommaire.

(notre souligné)

Pour convaincre la cour qu'un tel acte criminel a été commis, la preuve doit démontrer hors de tout doute raisonnable que l'accusé a commis l'acte reproché à défaut de quoi, il sera acquitté. Il faut, conséquemment, prouver ces trois éléments : l'entrave, le fait que l'agent de la paix se trouvait dans l'exercice de ses fonctions et le caractère volontaire du geste reproché à l'accusé[34].

---

[32] *Charte canadienne des droits et libertés*, partie I de la *Loi constitutionnelle de 1982 (annexe B de la Loi de 1982 sur le Canada*, 1982, R.-U., c. 11)

[33] *R. c. Wigglesworth*, [1987] 2 R.C.S. 541.

[34] *R. c. Dubien*, J.E. 2000-461 (C.M.); *R. c. Ure* (1976), 6 A.R. 193 (T.D.).

L'infraction d'entrave au travail d'un agent de la paix dans l'exécution de ses fonctions implique donc la preuve d'un geste volontaire[35], commis en sachant ou en prévoyant que l'effet sera de nuire au travail de l'agent de la paix ou de le rendre plus difficile[36]. Non seulement faut-il démontrer la commission du geste, mais également l'intention de le commettre. De plus, une entrave volontaire requiert soit un acte positif, soit une omission de faire quelque chose qui découle d'une obligation légale[37].

Les situations décrites dans la section précédente relativement à l'ingérence dans une enquête menée ou supervisée par un policier militaire ne pourront, dans certains cas, démontrer hors de tout doute qu'une infraction d'entrave a été commise. En effet, les gestes posés peuvent parfois être empreints de subtilité et la preuve ne permettra pas d'obtenir un verdict de culpabilité contre le suspect.

Par contre, la plainte pour ingérence en matière déontologique déposée auprès de la Commission n'exige pas, pour être fondée, un fardeau de preuve aussi élevé. Des motifs raisonnables de croire qu'il y a eu ingérence seront suffisants pour que la plainte soit traitée par la présidente. De plus, un geste involontaire ou non intentionnel peut faire l'objet d'une enquête en vertu de la *Loi sur la défense nationale*. Si l'enquête de la présidente ou de la Commission démontre que le geste est involontaire ou non intentionnel, cet élément sera certes pris en considération par la présidente lorsqu'elle rédigera son rapport. Bien que la présidente ne détienne pas le pouvoir d'imposer des amendes, des sanctions disciplinaires ou de faire incarcérer, son intervention ou celle de la Commission peut viser à faire corriger une situation, à faire des recommandations et à suggérer des façons de faire. Les conclusions de son rapport ne sont pas obligatoirement limitées à l'individu concerné par la plainte et elles peuvent permettre à une unité, aux Forces canadiennes ou au ministère de la Défense nationale de s'amender ou d'apporter les correctifs appropriés pour éviter qu'une situation semblable ne se reproduise.

Enfin, la Commission pourra également, si nécessaire, examiner des situations systémiques. De plus, l'enquête de la présidente ou de la Commission ne se limite pas aux allégations de la plainte; il peut s'avérer nécessaire de prendre connaissance de faits ou de documents antérieurs qui permettent un meilleur traitement de la plainte. Les rapports de la présidente visent à proposer des mesures correctrices concrètes pour régler la plainte et pour améliorer le système de justice militaire en général.

[35] *R. c. Goodman* (1951), 99 C.C.C. 366 (C.A.C.B.).
[36] *R. c. Rousseau*, [1982] C.S. 461 (C.Q.).
[37] *R. c. Lacin*, [1992] R.J.Q. 1843 (C.A.Q.).

CONCLUSION

Des numéros du *Bulletin de politique de la police*[38], qui ont depuis fait l'objet d'une refonte, reconnaissaient le danger que peut représenter l'influence exercée par des personnes au sein de la chaîne de commandement, notamment celles qui occupent des échelons supérieurs. Ainsi, on rappelait qu'un policier militaire doit informer le plus haut responsable de la police militaire locale de toute tentative d'ingérence illicite dans une enquête relativement à une infraction au *Code criminel ou au Code de discipline militaire*[39]. Il y était notamment stipulé que si l'allégation d'influence illicite vise un supérieur qui est une personne spécialement désignée en vertu de l'article 156 de la *Loi sur la défense nationale*, le militaire doit adresser sa plainte au supérieur immédiat de cette personne auprès de la police militaire[40]. Finalement, on prévoyait même la suspension de la nomination d'un membre de la police militaire lorsque cette personne était soumise à une mauvaise influence ou à une influence illicite dans l'exercice de ses fonctions![41] Bien qu'il demeure encore ardu d'identifier la présence d'ingérence, chaque cas nécessitant une étude individuelle, cette notion existait donc bien avant les dernières modifications à la *Loi sur la défense nationale*.

Des changements profonds ont entraîné des réajustements de valeurs et de procédures qui étaient depuis longtemps le fondement de la justice et de la police militaires. De nouveaux concepts doivent désormais être intégrés dans le quotidien et il reste encore beaucoup de travail à accomplir. La Commission est consciente de la réticence que pourraient avoir des policiers militaires à déposer des plaintes pour ingérence contre des militaires possédant un grade supérieur, par crainte de représailles. La crainte d'une évaluation négative du rendement, d'un refus de mutations ultérieures, d'un refus de promotion ou d'une rétrogradation sont autant d'exemples qui peuvent empêcher un policier militaire de déposer une plainte pour ingérence. La *Loi sur la défense nationale* n'accorde à la Commission, aucun pouvoir spécifique d'intervention à l'endroit d'un officier, d'un militaire du rang ou d'un cadre du ministère ayant agi de façon inappropriée à la suite du dépôt d'une plainte pour ingérence.

Par exemple, en Colombie-Britannique, une disposition légale décourage le harcèlement, l'intimidation ou les représailles à l'endroit d'une personne qui porte plainte contre un policier[42]. Un policier qui y contrevient commet une infraction disciplinaire de conduite disgracieuse[43]. Au Québec, la *Loi sur la police* prévoit spécifiquement l'interdiction de harceler ou d'intimider un policier, d'exercer ou de menacer d'exercer contre lui des représailles, de faire une tentative ou de conspirer en ce sens, au motif que ce policier a dénoncé ou veut dénoncer le comportement d'un autre policier susceptible de

[38] Tel que mentionné dans Commission d'enquête sur le déploiement des Forces canadiennes en Somalie, *supra* note 5 au vol. 1, n∞36, p. 152.
[39] *Ibid.* plus précisément : *Bulletin de politique de la police* (A-SJ-100-004/AG-000) 3.2/95, au para.25.
[40] *Ibid.* plus précisément :*Bulletin de politique de la police*, précitée, note 36, 3.2/95, au para.27.
[41] *Ibid.* plus précisément :*Bulletin de politique de la police*, précitée, note 36, 3.11/14, aux para.14-10.
[42] *Police Act*, R.S.B.C. 1996, c. 367, art. 65.2: "A person who makes a report about the conduct of an officer or submits a complaint under this Act must not be harassed, intimidated or retaliated against for making that report or submitting that complaint".
[43] *Code of Professional Conduct Regulation*, B.C. Reg. 205/98, art.5(c).

constituer une faute déontologique ou une infraction criminelle ou parce qu'un policier participe ou souhaite participer ou collaborer à une enquête à ce sujet[14]. Enfin, en Ontario, une commission d'enquête, créée en vertu de la *Loi sur les services policiers*[15], a jugé qu'un policier avait fait preuve d'inconduite en arrêtant une personne venue se plaindre au poste de police[16]. En interrogeant le Centre d'information de la police canadienne, afin de vérifier les antécédents du plaignant, le policier a constaté qu'il existait un mandat d'emprisonnement contre ce dernier pour une amende impayée de 41.00 $. Cette commission d'enquête a conclu que, bien que légale, l'arrestation était injustifiée, puisque le policier s'est exécuté à la suite de propos injurieux tenus à son endroit par le plaignant. Sa conduite a été qualifiée de « geste impulsif de vengeance ».

La simple perception que des représailles pourraient avoir lieu peut inciter un policier à limiter son enquête ou à se plier à l'intervention indue d'un supérieur. Il pourrait notamment décider de restreindre ses recherches ou de ne pas les achever. Le policier militaire s'expose alors lui-même à une plainte d'inconduite et à des conséquences négatives importantes sur sa carrière, si une telle plainte s'avérait fondée.

Toute intervention dans une enquête policière doit être consciencieusement analysée. Des instructions appropriées, données par un supérieur autorisé, ne constituent pas de l'ingérence dans une enquête, mais il faut tracer des limites. Une intervention de la chaîne de commandement dans une enquête conduite par la police militaire pourrait être perçue comme de l'ingérence ou effectivement, en être. Les plaintes de cette nature seront traitées rigoureusement par la Commission.

L'exercice en toute quiétude et en toute plénitude de ce droit de porter plainte contre l'ingérence et l'efficacité de ce processus exigent un minimum de protection pour les policiers militaires contre de telles représailles. La présidente proposera des amendements à la *Loi sur la défense nationale* lors de la révision quinquennale débutant en 2003 qui viseront à

[14] *Loi sur la police*, *supra* note 25, art. 260, 261.
[15] *Loi sur les services policiers*, L.R.O. 1990, c. P-15.
[16] *Spiegel* c. *Nehr* (1993), 1 P.L.R. 427 (Ont. Bd. Inq.).

protéger le policier militaire qui exercerait son droit de porter plainte et qui prévoiront un moyen de décourager l'intervention indue, l'ingérence ou les menaces. La présidente considère également des moyens de sécuriser les officiers supérieurs confrontés à des situations où ils doivent choisir entre leurs responsabilités d'officiers et leurs tâches de policiers.

Nous vous invitons à nous transmettre vos commentaires, vos suggestions ou vos expériences. Ils sont très importants pour la présidente et la Commission. Ils nous permettront de connaître et de répondre aux besoins de la police militaire et de contribuer, avec encore plus d'efficacité, à un meilleur système de justice militaire.

Vous pouvez communiquer avec nous en toute confidentialité :

La Commission d'examen des plaintes concernant la police militaire
270, rue Albert, 10e étage
Ottawa ON K1P 5G8

Téléphone : (613) 947-5625 ou
sans frais : 1-800-632-0566
Télécopieur : (613) 947-5713 ou
sans frais : 1-877-947-5713
Courriel : *commission@mpcc-cppm.gc.ca*
Site Internet : *www.mpcc-cppm.gc.ca*

TABLES BIBLIOGRAPHIQUES

TABLE DE LA LÉGISLATION

Textes fédéraux

Code criminel, L.R.C. 1985, c. C-46.

Loi sur la défense nationale, L.R.C. 1985, c. N-5.

Bulletins de politique de la police, (A-SJ-100-004/AG-000).

Consignes et procédures techniques de la police militaire, (A-SJ-100-004/AG-000).

Ordonnances et règlements royaux applicables aux Forces canadiennes.

Règlement de sécurité du ministère de la Défense nationale et des Forces canadiennes, Consignes de la police militaire, vol.4.

Loi modifiant la Loi sur la défense nationale et d'autres lois en conséquence, L.C. 1998, c. 35.

Textes provinciaux

Loi sur la police, L.R.Q. c. P-13.1. (Québec)

Loi sur les services policiers, L.R.O. 1990, c. P-15. (Ontario)

Police Act, R.S.A. 2000, c. P-17. (Alberta)

Police Act, R.S.B.C. 1996, c. 367. (Colombie-britannique)

Code of Professional Conduct Regulation, B.C. Reg. 205/98.

TABLE DES JUGEMENTS

Jurisprudence canadienne

Banco do Brasil S.A. c. Alexandros G. Tsavliris (Le), [1992] 3 C.F. 735.

Dubuc c. Commissaire à la déontologie policière (22 décembre 1999), Montréal 500-02-073800-992, (C.Q.). (Québec)

Dumont et Gauvin c. Commissaire à la déontologie policière (9 février 1995), Québec 200-02-007286-927, (C.Q.). (Québec)

R. c. Campbell, [1999] 1 R.C.S. 565.

R. c. Dubien, J.E. 2000-461 (C.M.). (Québec)

R. c. Lavin, [1992] R.J.Q. 1843 (C.A.Q.). (Québec)

R. c. Goodman (1951), 99 C.C.C. 366 (C.A.C.B.). (Colombie-britannique)

R. c. Rousseau, [1982] C.S. 461 (C.Q.). (Québec)

R. c. Ure (1976), 6 A.R. 193 (T.D.). (Alberta)

R. c. Wigglesworth, [1987] 2 R.C.S. 541.

Spiegel c. Nehr (1993), 1 P.L.R. 427 (Ont. Bd. Inq.). (Ontario)

Wool c. Canada, [1981] A.C.F. n° 506, en ligne: Quicklaw (C.F.).

BIBLIOGRAPHIE

Monographies et recueils

Ceyssens, P., *Legal aspects of policing*, Saltspring Island, Earlscourt Legal Press, 1997.

Canada, Commission d'enquête sur certaines activités de la Gendarmerie Royale du Canada (la Commission McDonald), *La liberté et la sécurité devant la loi*, Ottawa, Ministre des Approvisionnements et Services Canada, 1981.

Canada, Commission d'enquête sur le déploiement des Forces canadiennes en Somalie, *Un héritage déshonoré*, vol. 1, 2, 3, 4, 5, Ottawa, Travaux publics et Services gouvernementaux Canada, 1997.

Canada, Commission des plaintes du public contre la GRC, *Rapport intérimaire de la Commission (à la suite de l'audience publique sur la conférence APEC)*, Ottawa, 2001, en ligne : Commission des plaintes du public contre la GRC < http://www.cpccpp.gc.ca/fPub/APEC/fAPEC.pdf > (date d'accès: 29 octobre 2002).

Canada, Groupe consultatif spécial sur la justice militaire et sur les services d'enquête de la police militaire, *Rapport du Groupe consultatif spécial sur la justice militaire et sur les services d'enquête de la police militaire*, Ottawa, Ministère de la Défense nationale, 1997 (Rapport Dickson I).

Canada, Groupe consultatif spécial sur la justice militaire et les services d'enquête de la police militaire, *Rapport sur le rôle quasi-judiciaire du ministre de la Défense nationale*, Ottawa, Ministère de la Défense nationale, 1997 (Rapport Dickson II).

Canada, Groupe d'examen des services de la police militaire, *Rapport du Groupe d'examen des services de la police militaire*, Ottawa, Ministère de la Défense nationale, 1998 (Rapport Belzile).

Québec, Commission d'enquête chargée de faire enquête sur la Sûreté du Québec, *Rapport de la Commission d'enquête chargée de faire enquête sur la Sûreté du Québec (Commission Poitras)*, Ste-Foy, Les Publications du Québec, 1999.